

地方からの変革、その4つの手法

堂本暁子氏

千葉県知事



三番瀬埋立ての白紙撤回を選挙公約として掲げ、知事に就任すると、県民参加の政策形成でその実現を目指すなど、新しい民主主義モデルに果敢に取り組む千葉県知事・堂本暁子氏に、地方からの変革の可能性についてうかがった。

平らな関係の議論

2001年3月の千葉県知事選挙で、「東京集権から千葉主権の確立へ」というスローガンを掲げられ、勝利を収められました。

堂本 「主権」は本来、国に使う言葉で、純粋に学問的には成り立たない表現ですが、国との対等なパートナーシップという意味で、あえて「千葉主権の確立」¹というスローガンを掲げました。

対話という手法を重視されていますね。

堂本 現時点で千葉県には80の市町村があります。私は知事就任以来、「千葉の花県民会議」²として各市町村を歩き、対話集会を開いてきました。そのとき、必ず言うことがあります。今や上意下達、民が官に従う時代ではありません。地域に住むみなさんが主役の時代です。みなさんが手を挙げ、発言して県政をつ

くる時代です。その代わり、投票と納税の責任と義務を果たしてください。基礎となるのは市町村です。ですから市長・町長・村長を大事に選んでください。それが21世紀の自治です。そういう千葉をつくりましょうと。中央が地方のことを決めるのではなく、地元住民が主役となって地域のあり方を決めていく。そういう「政策提案型民主主義」を訴えています。

それを実現する上で鍵を握ることとは？

堂本 何より大事なものは、情報公開の徹底です。それがなければ、住民は賛成とも反対とも判断することができません。まず情報をオープンにする。それに対して誰もが意見を言えるシステムをつくる。私はそれを新しい分権型のデモクラシーと位置付けています。

市川・船橋市沖合の三番瀬³埋立計画の白紙撤回を選挙公約にされ、

- 1 千葉主権の確立：分権型社会を実現するために地域の特性を認め、千葉県に住む地域住民が主体となって、中央に依存せず、経済的、文化的に自立した千葉県の実現を目指すもの。
- 2 千葉の花県民会議：県政に対するニーズを把握するために、県民と直接対話する機会を設けたもの。知事が千葉県内80市町村を訪問し、さまざまな意見に耳を傾けている。
- 3 三番瀬：市川市と船橋市の沖に広がる浅海域（浅瀬や干潟）の総称。東京湾の埋立地によって囲まれた位置にあり、水深5m以下の浅瀬が岸から沖合い3～4kmの範囲に広がっている。約半分の740haを埋め立てる計画があった。
- 4 里山条例：人と里山との新たな関係を構築し、里山の保全に取り組んでいくことを目的として策定された。県、市町村、県民等が協働して里山の保全、整備および活用を促進することとしている。主な内容としては、「里山活動協定制度」の創設のほか、里山への理解と関心を深める「里山の日」の制定などが盛り込まれている。
- 5 廃棄物処理法：正式名は「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」。昭和45年12月成立。最終改正平成14年5月。廃棄物処理に関する規制は、改正のたびに強化されている。
- 6 千葉県廃棄物の処理の適正化等に関する条例：廃棄物の不適正な処理の防止および適正な処理の促進を図り、環境への負荷を低減し、生活環境を保全することを目的とする。事業者、県民および県の責務を明らかにするとともに、必要な規制等を行う。平成14年10月1日全面施行。

知事に就任後に、住民参加によって自然の保全と再生計画のスキームをつくる検討会を立ち上げられたのは、その典型ですね。

堂本 選挙で三番瀬の埋め立てを白紙撤回すると県民のみなさんに約束したとき、一緒に約束したのが住民参加型の保全と再生でした。それを実現するため、昨年1月から三番瀬再生計画検討会議を開催しています。それがいわゆる三番瀬円卓会議で、学識経験者、地元住民、漁業関係者、環境保護団体など、それぞれ立場の異なる人々に集まっていたきました。

委員は公募もされたそうですが。

堂本 公募しましたら、それに応じて二十歳そこそこの女性も参加してくれました。公募に応じた方々は地域住民、いわば当事者です。そういう人に参加してもらうことに意義がある。地域の方に、大学教授や国の官僚と同じテーブルについて対等な関係で議論をしていただく。今まで役所内部で決めていたことを外に出して、住民参加の議論で決めていこうというのがねらいです。

日本はお上意識が強く、ディベートは苦手。そういう一般論があると思いますが、そのような点で不安は持たれませんでしたか？

堂本 正直言いまして、最初の議論を聞いたときは、これからどうなることかと不安になりました。出席者は右を向いたり、左を向いたり、議論が全然かみ合わない。ましてや、抽象的なコンセンサスを得るだけならさほど難しくないのですが、今回は、護岸をどうするのか、海の再生をどうするのか、生物多様性をどうやって残すのか、具体的なプランを立てなければならないのですから。ところが、1年ほど経ちますと、これがもう目を見張るばかりです。漁師の方が官僚に向かって「その点について法律上の根

拠を示してください」などと堂々と主張されるようになったのですから。

場を用意すれば、日本でもそういうかたちでの民主主義のモデルが成立すると実証されたということですね。

堂本 トレーニングというのは本当にすごい。そのことについては、このかたちの議論を言い出した私自身、驚いています。岡島成行会長(大妻女子大学教授)がリーダーシップを発揮されていますし、委員のみなさんには、大変熱心に議論していただいています。泊まり込みで議論をしたこともあります。さまざまな立場の人たちがまったく横並びの関係で熱心に議論する。そんな光景が今まで日本にあったでしょうか。今や公共事業を止めるところまでは、日本にいくつも出てきています。しかし、市民も国の役人も、あらゆる人が平らな関係で議論する中でプランを立て、それを実践しようという試みはおそらく日本で初めてでしょう。私たちは徹底した情報公開と県民の参画という手法を「千葉モデル」と名付けました。それによって三番瀬を護り、その保全と自然再生を実現できたら、それは地方からの変革の方法の一つのモデルケースになります。

法律と条例の関係

堂本知事は、GLOBE(地球環境国際議員連盟)の世界総裁を務められるなど環境問題の世界的権威でもあり、県としては全国初の「里山条例」⁴をつくれるなど積極的な取り組みをなされていますが、環境保全ということでは、産業廃棄物の不法投棄対策にも力を入れられていますね。

堂本 就任してすぐ、市原市にある産業廃棄物の山で火災が発生しまして、2週間燃え続けるという事件が起きました。かつてフィリピンでスモークマウンテン

を取材したことがあります。日本にも同じようなものがあるとは思っていませんでした。調べてみますと、そのような危険性のある現場が150カ所以上もあるのです。不法投棄は止めさせなければなりません。公害防止関連法を見ると、自治体が規制の上乗せ横出しをできる条文があります。そこで環境省に、廃棄物処理法⁵に同じものを入れてください、とお願いしたのですが、難しいと言うのです。理由は、大気汚染防止法のような環境規制法なら認められるが、われわれの所管範囲は業に対する許可的なものであり、また、廃棄物処理法は業に対する許可法であるということでした。それならば、と自分たちで条例をつくらうとしたのですが、今度は環境省から待たされたのがかかりました。一県だけそういうことをしてもらっては困る、と。その調整が大変でした。

法律と条例の関係というセンシティブな問題がかかわってくるわけですね。

堂本 地方自治法の第1条の2第2項に、「地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるよう」とある。日本全国の不法投棄の3分の1が千葉県にきている。そう主張しますと、国の言い分は、法律は上位法であるから、条例がそれを超えて強いかたちになることは認められない、と言うのです。地方分権一括法を検討する際に最後まで残った問題が「上位法」と言われる法律と自治体の条例の関係で、そこが詰められないまま施行されました。

最終的には国を説得された。

堂本 昨年3月、県独自の条例として産廃の自社処理に規制をかける「千葉県廃棄物の処理の適正化等に関する条例」⁶を制定しました。県議会に上程する前日の晩まで東京に出向いて環境省と激論です。また、出火して類焼して、被害者が出たら、いったい誰が責任をとる

んですか、知事の責任でしょう。この条例を違反とされたら困ります。そう迫り、最後は大臣にかけあいました。

都道府県知事の可能性

条例を制定することで、地方から国を動かしたかたちですね。

堂本 私は地方から変革をしていくパターンはいくつかあると思います。一つが三番瀬のような住民参加、二つ目が産廃の事例のような条例を制定するパターン。そして三つ目が、モデル的に試みるというパターンです。例えば、千葉県でユニットケア⁷の全国大会を開催して7人の知事に出席していただきました。ユニットケアにするには、通常の特養の設備よりお金がかかります。そこで補助金を上乗せしてほしいと、厚生労働省に7人の知事の連名で申し入れましたところ、国も動いてくれまして、きちんと成果を得ることができました。

四つ目の手法として、国でできないことを地方で行うことです。私は国会議員の時代に12年間、女性の健康づくりをテーマの一つとして、女性専用外来の必要性を訴えていました。50歳から80歳にかけて女性の体は大きく変化します。高コ

レステロール血症が急増したり、骨粗鬆症も女性に多い。ところがそれに対して医療的には適切な対応がとられていません。更年期障害にしても、男性の医師は、そんなに不安なら精神科に行きなさい、ときちんと受け止めてくれないのです。ですからニーズがあることは分かっていた。ところが、国会議員の時代、いくら働きかけても、厚生省(当時)は動こうとしませんでした。そこで、知事になるとすぐに千葉県立東金病院で女性医療の外来を始めました。案の定、予約殺到です。1年も経たないうちに全県に広がりました。さらに、毎週のように各自治体からの視察がありまして、今では23の都道府県に女性専用外来があります。

まさに構造改革特別区域法を先取りしたかたちですが、特区についても積極的に活用されるお考えですね。

堂本 大いに活用したいと思っています。昨年提案した三つに加えて、今年五つの提案を追加提案しました⁸。その一つが、千葉県にある成田国際空港の機能を最大限に活用するための「国際空港特区」です。通関業務の時間外手数料である臨時開庁手数料を見直して、これまで1時間8,000円くらいだったものを4,000円くらいにしたり、総合保税地

7 ユニットケア：お年寄り一人ひとりの個性を尊重するため、施設の居室を10人程度のグループに分け、それぞれをひとつのユニット(生活単位)とし、そのユニットごとに食事や入浴、施設内の行事などの日常生活を送り、少人数の家庭的な雰囲気の中でケア(介護)すること。

8 千葉県の提案は、昨年9月の第1次提案募集の際には、新産業創出特区(知的特区)、国際空港特区、NPO活動推進特区の3つ。今年1月の第2次提案では戦略的企業誘致推進特区、安房自然学校特区、国際空港・港湾特区、健康福祉千葉特区、個性が輝く教育推進特区の5つを追加提案している。

9 総合保税地域：一団の土地およびその土地に存する建築物その他の施設において、関税、消費税等の支払いを留保したまま貨物の蔵置、加工、製造、展示などができる場所として許可される地域。

10 地域自立戦略会議：本来の分権社会達成には地域の自立が必要との観点から、地域自立を目指した具体政策の検討を行うため、知事有志および学識経験者により今年4月に設置されたもの。メンバーは、浅野史郎氏(宮城県知事)、梶原拓氏(岐阜県知事)、片山善博氏(鳥取県知事)、北川正恭氏(早稲田大学大学院教授)、木村良樹氏(和歌山県知事)、國松善次氏(滋賀県知事)、神野直彦氏(東京大学大学院教授)、月尾嘉男氏(前東京大学教授)、堂本暁子氏(千葉県知事)、西村幸夫氏(東京大学大学院教授)、橋本大二郎氏(高知県知事)、増田寛也氏(岩手県知事)【5音順】



域⁹における許可要件を緩和して、第三セクターしかできなかった総合保税地域の設置を民間企業ができるようにすることなどを考えています。国際物流機能の効率化・高度化を進めて、新たな産業集積を目指すものです。

知事は成田空港に関する四者協議として、国・公団・周辺市町村・県の協議を進められました。昨年4月に、ようやく暫定平行滑走路が供給開始されましたが、用地決定を閣議決定というかたちで決めず、堂本知事のような手法をとっていれば、そもそもボタンのかけ違いはなかったということでしょうか。

堂本 絶対にありませんでした。反対派の方も、三番瀬のようなやり方をすれば、成田問題は起きなかった、と。無理に急いだがゆえに、長きにわたる深刻な対立を招いてしまった。手間隙かけても地域の人たちと十分に話し合うことが大事です。急がば回れです。

行財政システム改革の3本の柱

行財政改革についてお聞きします。歳入の面では構造改革特区などによる産業活性化を進め、税収増を目指すとして、歳出の面ではどのようなかたちで削減を進められる計画でしょうか？

堂本 今、千葉県は急激な経済成長の負の遺産とも言える開発投資型の不良債権など、さまざまな問題が表面化し、厳しい財政状況にあります。それに対処するため、「千葉県行財政システム改革行動計画」を昨年10月に策定しました。平成14年度から3年間で、何を、いつまでに、どのようにするか、明らかにするというもので、3本の柱で考えています。

第1の柱が「県行政のスリム化」です。民間でできることは徹底的に民間に移していくことで、NPOに業務をどんどんア

ウトソーシングして、PFI手法も積極的に導入したいと思います。行政サービスの効率化とともに経済効果も期待できます。また、公社など外郭団体の民営化、統廃合、規模縮小など見直しを進めます。

同時に、市町村でやるべきものは徹底的に権限を移譲していこうと考えています。分権はいいのですが、中央集権をやめても、「県集権」になっては意味がありません。地方の時代、主体になるのは基礎自治体です。福祉にしても、県レベルでやれば、どうしても収容型になりがちです。理想の行政サービスは地域住民に最も近い市区町村が、多くを担えるようにしなければなりません。県として、危機管理とか、個々の市町村を超えた広域的な問題、自治体間を移動するような問題など責任を持つべき仕事はいろいろあります。また現在、市町村の合併が進んでいる最中で、それについても県がお手伝いをすることはあります。しかしどんなことがあっても「県集権」にはしたくありません。

県職員の意識改革も大切になりますね。

堂本 県の方が偉いという意識で100年来てしまい、また、どうしても国の方に顔を向けてしまう。それを変えなければなりません。

第2の柱が「新しい行政システムの構築」で、事務事業の評価と見直しを進めますが、人事システムの転換として職員の意識改革を進めるため意欲・成果を重視した人事制度への転換や人材開発の推進として研修を育成型から開発型に転換することなどを盛り込んでいます。

第3の柱が「財政構造の体質強化」です。歳出の削減と歳入の確保、財源確保目標の設定をすることです。

行財政改革は痛みを伴う厳しい内容ですが、これも議論・対話という手法を重視しながら、前に進めなければならない

と考えています。

都道府県知事の職能は「大統領並の権限」という表現で語られることがあります。本日、お話をうかがいまして、改革における知事という存在の大きな可能性を感じました。堂本知事は改革派知事の集まりである地域自立戦略会議¹⁰に参加されていますが、最後に、その活動について抱負をうかがいたいと思います。

堂本 顔ぶれをご覧になればお分かりになると思いますが、今回集まった8人の知事はみなさん、とても個性の強い方ばかりですが、共通認識も持っています。中央の官僚組織が強くなり過ぎた。こういう時代になり、変革が求められているが、中央集権のままではまったく動かない。それを大きく転換しなければならない。そういう認識で一致しています。もう一つ共通しているのは、各都道府県がきちんと自立していくことの大切さを理解していることです。そのような共通認識をベースに、国への提言などを積極的に行っていきたいと考えています。

千葉県知事

堂本 暁子(どうもとあきこ)

1932年生まれ、東京で育つ。祖父母は千葉県出身。東京女子大学文学部卒業。1959年記者、ディレクター。1980年「ペビーホテルキャンペーン」で、日本新聞協会賞・放送文化基金賞・民間放送連盟賞などを受賞。1989年7月参議院議員(比例区)に初当選。1993年GLOBE(地球環境国際議員連盟)の日本総裁に就任。1994年IUCN(世界自然保護連合)の選任理事に就任(～2000年)。1995年7月参議院議員(比例区)再選。新党さきがけ政調副会長、同参議院代表、党政政策調整会議委員、与党NPOプロジェクト座長などを務める。1996年新党さきがけ議員団座長として第2次橋本連立政権に参画。NPO法、児童買春問題、情報公開法制等の各プロジェクトのさきがけ座長を務める。1997年UNEP(国連環境計画)の「環境に貢献した25人の女性リーダー」に選ばれる。IUCNの副会長に就任(～2000年)。1998年無所属議員の新会派「参議院の会」(現在の無所属の会)を結成。1999年GLOBE第5代世界総裁に就任。2001年4月千葉県知事に就任(現職)。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com